

Ana Fani Alessandri Carlos

Professora titular de Geografia da Universidade de São Paulo (USP)

anafanic@usp.br

---

# Sobre a gestão democrática da cidade: questões para o debate

## Resumo

O debate em torno do “futuro da cidade” traz como necessidade o desvendamento do processo constitutivo da cidade, isto é, dos processos que a explicam e lhe conferem um caráter histórico e social, que transcende sua forma, iluminando sua produção social, vivida enquanto prática sócio-espacial.

**Palavras-chave:** gestão democrática, espaço urbano, cidade, gestão.

## Abstract

ABOUT CITY DEMOCRATIC MANAGEMENT: QUESTIONS FOR DEBATE

The debate around the “future city” carries the need to unveil the constitutive processes of the city, like the processes which have been explaining and giving a historical and social character for the city. Enlightening the social production of the city, understood as a lived socio-spatial praxis, offer the possibility to transcend the formal appearance of the city.

**Key-words:** democratic management, urban space, city.

## 1. Introdução

Este texto traz, sucintamente, algumas reflexões a partir das quais, a meu ver, pode-se pensar a chamada “gestão democrática” da cidade como utopia. Convém, inicialmente, esclarecer que não se trata de apresentar

ideias definitivas, mas algumas reflexões que as minhas pesquisas sobre a cidade e o urbano me permitem esboçar.

A meu ver, o debate realizado por muitos pesquisadores em torno do tema da gestão democrática da cidade parece apoiar-se em pressupostos ou no pressuposto de que os conteúdos e os sentidos dos processos constitutivos da cidade estão sendo desvendados e compreendidos como um ato de planejar e gerir a cidade. Nesse caso, partimos da hipótese de que há, no debate sobre a gestão democrática da cidade, um deslocamento do sentido da cidade, isto é, o deslocamento da reflexão capaz de desvendar os conteúdos/dinamismos dos processos de produção/reprodução da cidade (bem como dos conteúdos que produzem a urbanização e que dão sentido à urbanização atual), para o ato de planejar e de gerir a cidade no contexto de uma racionalidade vinculada à lógica do estado, e, com isso, produzindo um “saber técnico” necessário à sustentação das políticas urbanas.

Desloca-se assim, do meu ponto de vista, a questão da compreensão da cidade para a questão da gestão da cidade. Esse deslocamento faz coincidir a crise da cidade, a crise vivida na vida cotidiana da cidade – como prática socio-espacial e percebida como estranhamento, que é, em essência, uma crise social – com uma explicação política presa ao universo do planejamento. Não raro, os problemas urbanos se explicam pela necessidade de um planejamento em função da constatação de que haveria “falta de planejamento da cidade”.

Consequência deste processo: a forma da cidade é, imediatamente, seu conteúdo: a cidade, reduzida a um quadro físico, requer ordenamento. Dois exemplos são significativos desta imediata identificação da forma com o conteúdo: a construção dos Planos Diretores para as cidades que, não raro, identificam cidade com paisagem urbana, o que traz, como decorrência, a proposta da busca de um “direito à paisagem” como substituto de um possível “direito à cidade”.

Podemos argumentar que é da lógica do político produzir uma compreensão do mundo real que dissimula as ações de dominação, que orientam e fundam sua estratégia de poder. Mas esse direito à paisagem que aparece como um direito é defendido por vários pesquisadores. O segundo exemplo repousa no fato de que muitos autores identificam (ratificando o texto do Estatuto da Cidade) o direito à cidade com o acesso “à moradia

mais serviços”, o que, evidentemente, deve ser um direito básico sem o qual a vida só se realiza como subsistência, mas que não pode nunca ser imediatamente entendido como “direito à cidade”.

Portanto, nos defrontamos com a necessidade de desvendar o processo constitutivo da cidade, hoje. A meu ver, o conteúdo desses processos que explicam a cidade e lhe conferem um caráter histórico e social transcende sua forma, a cidade é antes de tudo uma produção social, vivida enquanto prática sócio-espacial. Portanto, o sentido da cidade se ilumina a partir da sociedade enquanto sujeito produtor da cidade. E aqui aparece outro problema: os sujeitos sociais são reduzidos a sua condição de atores, eliminando sua ação de sujeitos produtores da cidade. Aqui ocorre outro deslocamento – do sujeito que produz em ator que encena.

A Geografia abre uma possibilidade não negligenciável para o aprofundamento deste debate, ao iluminar a possibilidade de pensar a realidade através de sua espacialidade, e, nesta perspectiva, permite a construção/ o entendimento da cidade enquanto produção histórico-social, que, em sua dimensão real, permite pensar a cidade enquanto prática sócio-espacial. Essa prática é vivida concretamente pelos cidadãos como espaços-tempo de suas ações cotidianas, a partir de suas necessidades e desejos reais, que se contrapõem às necessidades da reprodução econômica e política – o que significa entender a cidade enquanto apropriação e uso (nesta dimensão essencial e produto da realização da vida), em confronto com a tendência que a reproduz sob a égide do valor de troca.

Este pensamento revela também as contradições desse movimento real que liga a vida à apropriação necessária dos espaços-tempo da realização desta própria vida: os espaços-tempo da vida cotidiana. O que a análise da cidade revela é que estes atos reais se referem aos usos dos lugares da cidade, como dimensão necessária à realização da vida, e, nesta perspectiva, se defrontam e entram em conflito com as necessidades de reprodução tanto econômica quanto política, com táticas diferenciadas, ligadas a uma estratégia de classe. Na cidade se produz e se vive, como conflito, a contradição entre necessidades e desejos da realização da vida e as necessidades sempre renovadas da reprodução do capital e do poder que o sustenta (inaugurando, no momento atual, uma nova relação entre o estado e o espaço). Reflexões estas, que têm passado despercebidas das

análises daqueles que defendem, incondicionalmente, a gestão democrática da cidade como um projeto revolucionário e transformador da cidade.

Assim, se inaugura uma ocultação do papel do estado no espaço, através das políticas urbanas, que têm o papel de tornar o espaço da cidade programado pela lógica da circulação subjugada a uma racionalidade que vai produzir a infraestrutura, capaz de permitir a migração do capital de um setor a outro na economia, de modo a criar, continuamente, as possibilidades, sempre renovadas, da acumulação do capital, agora sob a égide do capital financeiro.

As políticas urbanas orientam os investimentos em determinados setores e áreas da cidade, propícios a esta realização, em detrimento de “áreas carentes”, com a produção da infraestrutura necessária a esta nova acumulação. Assim, mudam-se as leis de zoneamento, de modo a permitir a expulsão de moradores das chamadas “áreas nobres”, e, como consequência, permitir o reparcelamentos das terras urbanas necessárias à produção dos edifícios corporativos, por exemplo. É assim também que se mudam os gabaritos dos prédios, trazendo como consequência o adensamento de áreas inteiras da cidade, “requalificando-as” e redefinindo uma nova divisão espacial do trabalho e da residência na cidade, fundada numa orientação política que produz parcerias entre o setor público e o privado. E, nesta parceria – entre o que é do público e o que é do privado –, vai se conformando a orientação dos projetos transformadores da cidade em função dos objetivos de realização deste privado, que vem expulsando uma parcela significativa dos habitantes “não compatíveis” com esta “nova produção espacial”. Deste modo, uma nova ordem orienta a produção do espaço da cidade, redefinindo os usos e as funções, criando o ambiente necessário ao crescimento econômico, cada vez mais associado aos planos do global – com isso produzindo uma contradição entre as áreas da cidade integradas a essa lógica em contrapartida à ampliação das áreas de desintegração, ampliando os conflitos em torno da luta pela cidade e pela vida na cidade.

É assim que a cidade vai se reproduzindo, hoje, como “exterioridade”, e percebida como “potência estranha à sociedade”. Portanto, a produção de um projeto para a cidade passa pela elaboração de uma compreensão dos processos constitutivos da cidade e dos conteúdos da urbanização atual,

o que envolve a necessidade de destrinchar as estratégias de classe que fundam e orientam sua reprodução, produzindo novas ou reafirmando velhas contradições. Desta constatação vem a urgência da construção de um pensamento teórico (crítico) capaz de entender a prática sócio-espacial em todas as suas dimensões, como possibilidades de realização da vida em suas contradições, entendendo as ações que sujeitam a vida, e que normatizam a vida na cidade.

## **2. Um projeto para a cidade?**

A partir destas considerações iniciais, podemos, a título de exploração, adiantar algumas questões que poderiam orientar um debate capaz de fomentar as ideias que permitiriam elaborar um projeto sobre a cidade: 1. É possível produzir, sob a égide do capital, tanto no que se refere às suas táticas econômicas como políticas, a cidade enquanto direito, revertendo o processo de sua reprodução enquanto exterioridade em relação ao cidadão? 2. É possível acreditar numa missão civilizadora do capital, capaz de permitir a realização plena da vida na cidade sob sua orientação? 3. O direito à cidade se confundiria com a construção da cidadania? 4. Como superar a ideia de direito à cidade restrito àquele de habitação ou ao acesso aos serviços urbanos? 5. É possível pensar o direito à cidade com a existência do narcotráfico, que está à margem dos debates sobre a gestão democrática?

Não se trata aqui de negar que o debate brasileiro em torno do direito à cidade é de suma importância, também é inegável que há conquistas importantes, mas neste processo há, também, perdas. O debate em torno da gestão democrática da cidade está profundamente ideologizado. E o que aparece como ideologizado são exatamente as ideias que sustentam o projeto de gestão democrática da cidade: os conteúdos do “direito a cidade”, a ideia de cidadania, bem como aquela de governança. Neste sentido, se faz necessário pensar o sentido do direito à cidade. Mas para pensar o que é o direito à cidade, é preciso pensar o que é a cidade, e no que ela se tornou. É nesse sentido que a cidade se revela para além de simples ato de habitar que não se reduz àquele de morar.

Convém lembrar que o habitar não se restringe a um espaço privado (o da casa), separado dos outros lugares onde se realiza a vida na cidade, o que nos coloca diante da imbricação de vários espaços-tempo, bem como da imbricação entre espaços públicos e privados – lugares que tragam em si os atributos da vida na cidade: os espaços de encontro, de reunião e sociabilidade. Envolve, também, a existência dos pequenos comércios de bairro, que vão estruturando as relações de sociabilidade, os trajetos que vão dando conteúdo para a vida cotidiana que se realiza enquanto prática sócio-espacial, o que significa dizer que todos os movimentos e todos os momentos desta vida cotidiana acontecem enquanto prática, através do espaço, pelo uso realizado no plano do vivido, e através do corpo (isto é, do corpo e de todos os seus sentidos), percebidos ora como presenças, ora como ausências. Estes fatos impõem um significado à cidade enquanto realidade, ato e possibilidade da realização da vida humana. Todavia, trata-se de uma cidade na qual a existência da propriedade privada delimita e esvazia as possibilidades da relação da vida humana. A cidade produzida enquanto mercadoria, como legado do desenvolvimento do capitalismo, que, ao se estender, ampliou sem limites o mundo da mercadoria, englobando primeiramente os lugares da cidade para, contemporaneamente, produzir a própria cidade enquanto mercadoria (o exemplo de Barcelona é paradigmático), potencializando a existência da propriedade privada. Esta faz com que o acesso à cidade – aos lugares da vida na cidade – esteja submetido à ditadura do mercado. É por esta mediação que se acessa e se vive a cidade trazendo como consequência o empobrecimento, o esvaziamento dos espaços públicos, a normatização dos momentos do lazer e do ócio. A propriedade privada se impõe como potência estranha, redefinindo, constantemente, a realização da vida, delimitando-a e normatizando-a.

Trata-se do momento histórico que determina a produção da cidade, no qual o uso é subsumido pelo valor de troca; momento em que o planejamento produz a cidade enquanto espaço funcionalizado. Ora, quanto mais funcionalizado e organizado é o espaço, menos eles se presta ao uso; às apropriações para a vida. É nesse sentido que a casa – enquanto um ponto importante no espaço a partir da qual o indivíduo se relaciona com outros lugares da cidade e com outros espaços – se transforma e ganha dimensão da casa enquanto mercadoria. Assim, estabelece-se na cidade

uma justaposição entre morfologia social e morfologia espacial, trazendo como consequência a produção da desigualdade como fenômeno social e espacial – a desigualdade vivida e percebida praticamente.

A prática sócio-espacial vai revelando, assim, que o processo de constituição da cidade com o qual nos deparamos, se faz com a extrema separação e dissociação dos elementos da vida, dos espaços-tempo da vida, que, fragmentados, criam uma separação dos momentos da vida cotidiana, ao separar, cada vez mais, os locais de moradia daqueles do trabalho; criando lugares de lazer cujo acesso é pago, eclipsando as ruas, esvaziando o ato de morar. A cidade reproduzida com estes conteúdos se transforma naquilo que é a própria negação da cidade, percebida enquanto estranhamento – isto é, vivemos um momento da história urbana em que a cidade é produzida enquanto exterioridade em relação ao cidadão. Nesta dimensão, o plano do vivido e o tempo, entrecortados e fragmentados, acabam produzindo o movimento que vai do ato de habitar para o simples ato de morar na cidade. E, nessa simplificação, o projeto de transformação dessa cidade visa apenas a um ato de morar e não os atos de habitar.

Dessa forma, as periferias se consolidam como abrigo de uma parcela significativa da população, expulsa das outras áreas, trata-se de uma periferia explodida, onde aqueles que não têm acesso à terra valorizada pelo trabalho – pela construção de bens e serviços urbanos – são obrigados a deslocar-se para áreas cada vez mais distantes desses espaços transformados. Nessa condição, a cidade, invadida e produzida sob a égide do valor de troca, como condição e existência da extensão da propriedade privada, sinaliza, ao mesmo tempo, a reprodução ampliada do capital. Em conflito, a reprodução da vida entra em choque com as políticas que produzem a cidade na direção da reprodução dos planos econômico e político, profundamente imbricados. O plano do habitar, portanto, vai revelar essas contradições, que trazem como consequência a deterioração da vida na metrópole, com a destruição dos espaços da vida. No percurso do desenvolvimento da propriedade privada ou da cidade enquanto propriedade privada, esta se torna abstrata, e fundamenta a segregação que delimita as possibilidades de uso, confrontado com o valor enquanto fundamento da vida social.

Portanto, é neste conflito que emergem nas cidades as lutas. Os movimentos sociais nas cidades são a própria negatividade, isto é, têm a potência da negatividade diante desse processo – se constituem enquanto um ato que reúne e pode potencializar as contestações. Nesta direção, os movimentos sociais se definem como recusa, colocando o direito à cidade no centro da luta, orientando-a. Deste modo, os movimentos sociais apontam as necessidades urgentes de uma mudança da cidade, de uma cidade vivida enquanto perda e privação, estranhamento e caos.

Podemos inicialmente afirmar que a luta pelo direito à cidade ocorre quando o direito à cidade já não mais existe, e, neste caminho, como uma necessidade de negar a fragmentação apontando novas contradições. A questão central é como vão se ampliando, no mundo moderno, as novas contradições, e como a precariedade da vida e o esvaziamento do ato de morar vão provocando a crise e, com ela, denunciando e iluminando esse processo.

Sem dúvida alguma, os movimentos sociais na cidade guardam diversos conteúdos, em alguns momentos, são, mesmo, capturados pela lógica do Estado. Não teriam sido, os movimentos pela reforma urbana no Brasil, capturados pela ação do Estado, pela nova legislação, que produz a cidade ou que produz um projeto e uma legislação para a cidade, estabelecendo uma função sócio-ambiental da cidade e da propriedade, deturpando o fundamento desta luta?

Na outra vertente, as análises sobre a cidade não estariam, elas próprias, capturadas pela mesma lógica, reproduzindo-se enquanto saber técnico necessário e fundamental para a legitimação da ação do Estado na cidade? Em muitas análises, a cidade, reduzida à condição de sujeito, aparece como exploradora e consumidora dos recursos naturais, cuja solução repousaria num projeto de sustentabilidade capaz de restabelecer uma suposta harmonia perdida na cidade de hoje. Tal análise evita a diferença e propõe um modelo de inteligibilidade no mundo, que ignora as contradições nas quais se fundam a reprodução do espaço e da vida na cidade.

Neste sentido, a produção de uma política para a cidade não se libera da racionalidade do Estado capitalista e de suas alianças, justificada pela democracia representativa. Um exemplo claro dessa racionalidade é o



Estatuto da Cidade, justificando a função social da propriedade da terra na cidade, apoiado pela academia e, em alguns casos, tornado “um ato revolucionário”. Mas o que este discurso acadêmico esconde? Em primeiro lugar, a submissão aos interesses e à lógica do Estado e do mercado. Em segundo lugar, encobrendo a lógica que produz o espaço, sob a égide do político, é que esta condição ganha um caráter estratégico, só ela é capaz de assegurar a reprodução da sociedade, no que se refere tanto ao poder, quanto ao capital financeiro sob suas novas formas.

Assim, a busca de coesão, de coerência e de equilíbrio, baseada na eficácia do que se chama desenvolvimento sustentável, elimina conflitos e contradições transformando-se em ideologia. Assim também a crítica ao Estado se reduz ao problema da definição administrativa e de gestão da cidade e de sua capacidade produtiva, que se estende a todos os espaços. Desta forma, as políticas que vão criar a possibilidade de crescimento reproduzem a cidade a partir de uma lógica que se instaura sob a égide da ideia do crescimento e do progresso. No plano ideológico, a luta pelo direito à cidade se transforma na busca pela “qualidade de vida” (evidentemente, só de alguns, pois a população de baixo ou nenhum poder aquisitivo amontoa-se na periferia, longe dos “olhos” dos ricos e da classe média). Neste momento também a construção da cidadania assenta-se na ideia do indivíduo enquanto usuário de bens de consumo e serviços, bem como de uma “qualidade ambiental”. Nesta direção, o conteúdo do termo cidadão ganha o conteúdo dado pelo seu papel de usuário: ele é o consumidor dos serviços públicos, da moradia e de mercadorias.

É neste contexto que se produz a ideia da função social da propriedade da terra na cidade e da “falta planejamento da cidade” como condição da busca pelo direito à cidade, pois o problema da cidade residiria na existência de uma gestão autoritária. Neste raciocínio, é necessário criar uma gestão que seja democrática.

Assim, podemos constatar que o debate em torno da gestão democrática da cidade se faz através de “dois deslocamentos”: o direito à cidade se transforma em ideologia e o de cidadania transforma o cidadão em usuário.

Na cidade, a negatividade da luta pelo direito indica a necessidade prática de superação da contradição uso/troca. Esta contradição só se

resolve na superação daquilo que funda o capitalismo: a propriedade privada. Os movimentos sociais de moradia, ao colocarem a propriedade privada do solo no centro da luta, apontam a necessidade de transformação radical da cidade vivida enquanto privação, como realização suprema da desigualdade. É assim que a consciência subjetiva desse processo, que revela a dialética do mundo, cria a necessidade da ação que põe fim à alienação percebida enquanto estranhamento, isto é a cidade produzida enquanto exterioridade, percebida enquanto perda e privação. O direito à cidade se insere, portanto, como ação que entra em contradição com o controle burocrático do Estado. Nesse sentido, o debate sobre o direito à cidade tem um papel central, pois revela a passagem para a ação, a necessidade da ação, que coloca em xeque a totalidade da sociedade, submetida à economia e à política, que a sustenta e apóia.

Deste modo, o direito à cidade deve ser entendido em sua radicalidade, como uma necessidade que surge na contramão da história e que transforma propriedade em potência abstrata na sociedade capitalista. A produção de um conhecimento crítico sobre os conteúdos da urbanização contemporânea deve ir “além do capital”: essa é a tarefa dos pesquisadores que pensam a cidade.

## Referências

- ARANTES, O. “Vendo a cidade”. **Revista Veredas**, São Paulo, ano 3, n. 36, p. 21-23, dezembro de 1998.
- ARANTES, O. **Urbanismo em fim de linha**. São Paulo: EDUSP, 1998.
- ASCHER, F. **Métapolis: ou l’avenir des villes**. Paris: Éditions Odile Jacob, 1995.
- BAUDRILLARD, J. (et alli). **Citoyenneté et urbanité**. Paris : Ed. Esprit, 1991.
- BORJA, J. **La ciudad conquistada**. Madrid: Alianza Editorial, 2003.
- CARLOS, A. F. A. **O lugar no/do mundo**. São Paulo: Hucitec, 1996.
- CARLOS, A. F. A. **A (re)produção do espaço urbano**. São Paulo: EDUSP, 1996.

- CARLOS, A. F. A. **Espaço-tempo na vida cotidiana da metrópole**. São Paulo: Editora Contexto, 2000.
- CARLOS, A. F. A. São Paulo: a anti-cidade ? In: SOUZA, M. A. A. et alli. (orgs.). **Metrópole e Globalização**. São Paulo: Ed. CEDESP, 1999.
- CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil, o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.
- DEBORD, G. **La société du spectacle**. Paris: Gallimard, 1992.
- HARVEY, D. **Condição Pós-moderna**. São Paulo: Ed Loyola, 1992.
- IANNI, O. **Sociedade global**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1992.
- LEFEBVRE, H. **Le droit à la ville**. Paris: Éditions Anthropos, 1968.
- MARICATO, E. **Metrópole na periferia do capitalismo**. São Paulo: Hucitec, 1996.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES, **Cadernos MCIDADES**, n. 1, Brasília, 2004.
- REVISTA CIDADES, publicada pelo Grupo de Estudos Urbanos, GEU, São Paulo, volume 1, número 1, jan/jul de 2004.
- RIBEIRO, O. **Geografia e Civilização**. Lisboa: Livros Horizonte, 1992.
- SANTOS JR, O.; QUEIROZ RIBEIRO, L. C.; AZEVEDO, S. (orgs.). **Governança e poder local**. Rio de Janeiro: Ed. Renevan, 2004.
- SILVA, J. B. et alli. **A cidade e o urbano**. Fortaleza: Edições UFC, 1997.
- SOUZA, M. A. A. (e outros). **Metrópole e Globalização**. São Paulo: Ed. CEDESP, 1999

Recebido em: 11/04/2010

Aceito em: 20/04/2010